

„Ungerechtfertigte Preise und Gewinne?“ Historische und gegenwärtige Debatten über Spritpreise in Deutschland

Simon Gerards Iglesias, 30.06.2022

In der politischen Debatte um womöglich zu hohe Brennstoffpreise und „ungerechtfertigte“ Gewinne der Mineralkonzerne infolge des Ukraine-Krieges gibt es auffallende Parallelen zu den Ölpreiskrisen der 1970er und frühen 1980er Jahre. Auch die Ideen politischer Entscheidungsträger ähneln sich frappierend und setzten damals wie heute marktwirtschaftliche Prinzipien auf den Prüfstand.

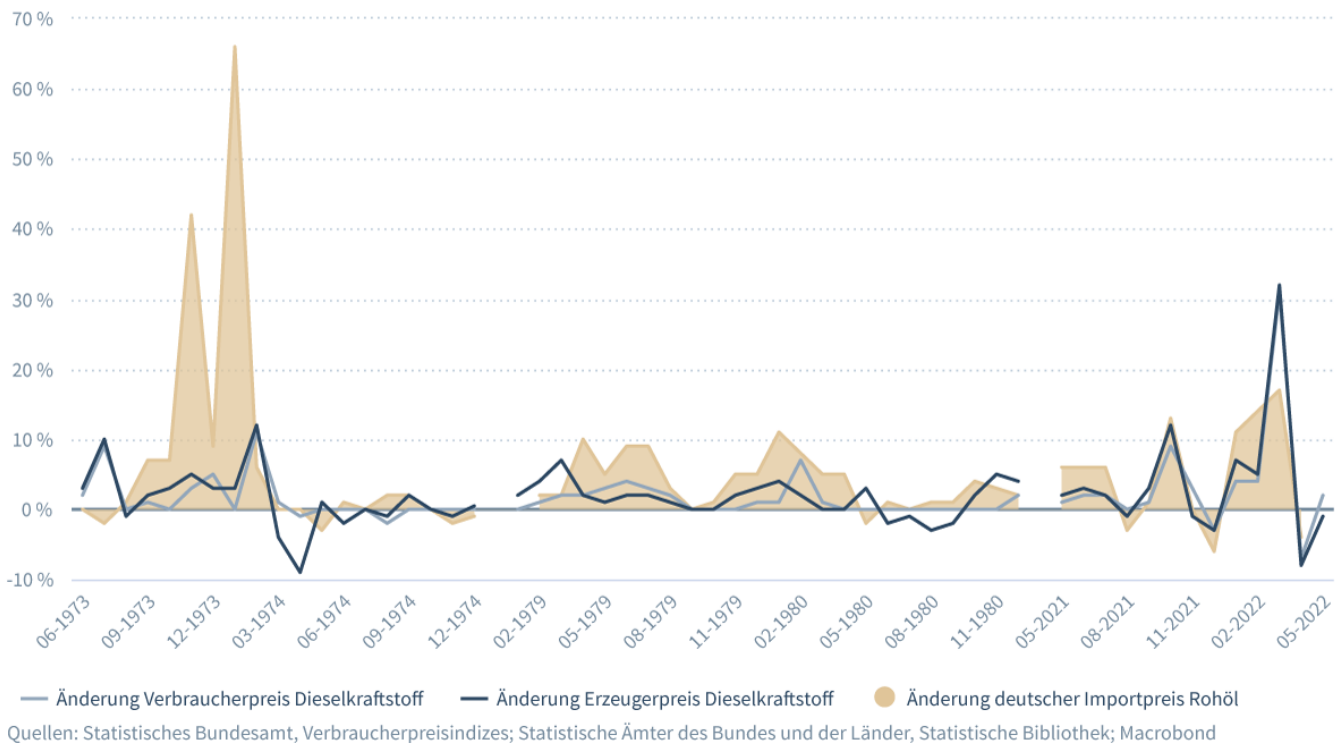
Die Verbraucherpreise für Diesel und Benzin sind seit Ausbruch des Krieges in der Ukraine im Frühjahr 2022 stark gestiegen. Die Preissteigerungen, aber auch zeitweise Preisrückgänge, fielen 2022 stärker aus als in vergangenen Zeiträumen, wie während der beiden Ölpreiskrisen 1973/74 und 1979/80 (Statistisches Bundesamt, 2022). Infolge des Jom-Kippur-Krieges kam es 1973 zu einem Teilölembargo der arabischen Staaten gegen einige westliche Staaten und zu Preisanhebungen durch die OPEC, was zu steigenden Importpreisen in Deutschland führte. Im November 1973 stiegen die monatlichen Preise für importiertes Rohöl um knapp 42 Prozent und im Januar 1974 um 66 Prozent. Die deutschen Mineralölunternehmen kauften 1973 auf dem Weltmarkt zu Überpreisen weiterhin Erdöl auf Vorrat ein, sodass es zu keiner quantitativen Einfuhreinschränkung kam, aber zu starken Preissteigerungen beim Rohölimport. Dies schlug sich in Preissteigerungen für aus Öl produzierte

Produkte wie Benzin und Diesel nieder, für die im Februar 1974 Steigerungen von etwa 11 Prozent bei Verbraucherpreisen von Diesel verzeichnet wurden, was etwa 33 Prozent gegenüber dem Vorjahresmonat entsprach. Die Erzeugerpreise (Abgaben von Raffinerien) verzeichneten in diesem Zeitraum sogar eine noch höhere Steigerung.

Generell lässt sich in den frühen 1970er Jahren beobachten, dass Erzeuger- und Verbraucherpreise zeitgleich anstiegen, wobei die Preisrückgänge bei den Erzeugern sich kaum in sinkenden Verbraucherpreisen widerspiegelten. Während der zweiten Ölpreiskrise ab 1979 – ausgelöst durch den Regimewechsel im Iran und dem Krieg zwischen dem Iran und Irak – verteuerten sich die deutschen Rohölimporte bis Mitte des Jahrzehnts. Die Preissteigerungen für Erzeuger und Verbraucher verliefen hier unterschiedlicher, wobei auch in diesem Fall festzustellen ist, dass die Verbraucherpreise – anders als die Erzeugerpreise und der Rohölimportpreis – kaum zurückgingen.

Die teils sehr stark ausfallenden Preissteigerungen bildeten weder im Frühjahr 2022 noch in den 1970er und 1980er Jahren die Entwicklungen der Änderungsraten der Rohölimporte ab, sondern waren immer neben einer Angebot- und Nachfragerelation auch das Ergebnis

Monatliche Änderungsraten von Import-, Erzeuger- und Verbraucherpreisen



zukünftiger Produktions- und Konsumerwartungen sowie Ergebnisse eines oligopolistischen Wettbewerbes. Die SPD geführte Regierung reagierte 1973 angesichts dieser historisch starken Preissteigerungen mit Gegenmaßnahmen. Begleitet von einer verlautbaren Rhetorik mit Aufrufen zum sparsamen Verbrauch, beschloss die Regierung eine temporär gültige Rechtsverordnung, die die Möglichkeit einer staatlichen Setzung von Höchstpreisen bei Brennstoffen ermöglichte. Dieses von einer rot-gelben Koalition beschlossene Gesetz zog Kritik nach sich, da die staatlichen Maßnahmen als Angriff auf die Marktwirtschaft und die Bildung freier Preise gewertet wurde („liberaler Vollzug für ein schlimmes Gesetz“, Handelsblatt, 1973).

Das Instrument der Höchstpreise wurden allerdings nie von der Regierung angewendet. Vielmehr war es als Signal an die Verbraucher und Unternehmen gedacht, im absoluten Notfall auch zu unkonventionellen Maßnahmen greifen zu können. Erreicht wurde dennoch, dass sich die Mineralölwirtschaft in ihren Kosten- und Profitstrukturen aufgrund des öffentlichen Drucks transparenter zeigte und der Öffentlichkeit ihre Preispolitik zu erklären versuchte, in dem sie auf zuvor ausgebliebene Gewinne sowie auf hohe Preise im Rohölimport hinwiesen, die sich innerhalb von drei Monaten bis Januar 1974 mehr als verdoppelt hatten. Die Preissegmente

der Kraftstoffe gelangten folglich stärker ins Blickfeld öffentlichen Interesses. Dabei wurde deutlich, dass es staatliche Abgaben waren, auf die der größte Anteil des Preises der verarbeiteten Mineralölprodukte entfiel (1973: 44 Prozent, 2022: 47 Prozent, Aral, 2022). Die Senkung dieses Staatsbeitrages schloss die Bundesregierung aufgrund der hohen staatlichen Ausgaben und Verschuldung (Ausweitung des Sozialstaats) aus. Bedenken gab es vor allem bezüglich der Effektivität einer solchen Maßnahme, da die Senkung der Steuer nicht zwangsläufig an die Verbraucher weitergegeben werden müsse – eine auffallende Parallele zum gegenwärtigen Tankrabatt.

Eine der rasch beschlossenen und gezielten Maßnahmen war der Heizkostenzuschuss von bis zu 300 Mark im Winter 1973 – ähnlich wie 2022 –, der nach sozialer Bedürftigkeit ausgezahlt wurde, wovon jeder achte Haushalt (3 Mio.) profitieren konnte (Die Welt, 1979). Rasch wurde auch auf die Profitstrukturen der Konzerne geschaut, an denen sich öffentliche Kritik entzündete. Die der Öffentlichkeit vorgelegten Milliarden Gewinne in einer Zeit von hoher Inflation und unsicherer Konjunkturerwartungen wurden in den beiden Ölpreiskrisen von breiten Teilen der Politik und Öffentlichkeit als ungerechtfertigt wahrgenommen.

Zunächst waren es die Gewerkschaften („die Ölpreiswucher“, IG-Chemie, 1973; „Profite von historischem Ausmaß“, Welt der Arbeit, 1973) und die SPD, die die aus ihrer Sicht unverhältnismäßig hohen Profite kritisierten. Zwar verhielt sich die damalige Opposition der Unionsparteien wie auch der liberale Wirtschaftsminister zunächst zurückhaltend mit der Kritik an den Unternehmen. Gerade die mitregierende FDP trat als Verfechterin der Ordnungspolitik auf und positionierte sich zunächst strikt gegen staatliche Eingriffe. Aber mit weiter anhaltenden Preisanhebungen durch die Unternehmen schwenkten auch Konservative und Liberale auf die Seite der Kritiker um, sodass sich die Mineralölwirtschaft nach weiteren Erhöhungen Anfang 1974 und auch 1979 einer breiten gesellschaftlichen Front gegenübersah.

Das Bundeskartellamt leitete bereits während der ersten Preiserhöhungen im November 1973 Untersuchungen gegen eine missbräuchliche Anwendung ihrer Marktmacht ein. Ein zentrales Problem dabei war aber, dass eine Kartellpreisbildung nur schwer nachzuweisen war. Das Kartellamt war gegen die Preissetzung weitestgehend machtlos, denn die deutschen Mineralölgesellschaften überwiesen die Gewinne – damals als *Supergewinne* oder *Übergewinne* tituliert – an ihre ausländischen Mutterkonzerne wie Exxon, BP oder Shell, die sich dem Zugriff des deutschen Fiskus entzogen (Handelsblatt, 1974). Der Gewinnabschöpfung durch multinationale Konzerne konnte zwar durch das Auslandssteuerrecht Einhalt geboten werden, allerdings mussten dafür überhohe Gewinne nachgewiesen werden, was überaus schwierig war. Trotzdem wirkte der öffentliche Druck auf die Konzerne, die eine weitere Preiserhöhung von Kraftstoffen Mitte April auf dem Höchststand der Preissteigerungen freiwillig zurücknahmen (Die Welt, 1974).

Heute sorgt die Preistransparenzstelle für Kraftstoffe für zusätzlichen öffentlichen Druck auf die Konzerne bei Preiserhöhungen und erhöht den Wettbewerb. Für die Identifizierung von überhohen Profiten ist sie dennoch ungeeignet, weshalb der Bundeswirtschaftsminister eine Änderung des Kartellrechts plant. Auch in den 1970ern war es das Unvermögen der Behörden, auf die *Übergewinne* zuzugreifen, das der Debatte um eine Änderung des Kartellrechts an Bedeutung verhalf. In der zweiten Ölpreiskrise 1979 wurden diese Forderungen stärker, aber erneut wurde festgestellt, dass die hohen Beweisanforderungen dem Kartellamt es kaum möglich machten, übermäßige Gewinne nachzuweisen. Die Forderung nach Absenkung dieser Hürden wurde diskutiert, damit die Behörde schneller eingreifen konnte (FAZ, 1979). Die Regierung beschloss aber kein

entsprechendes Gesetz, weil man befürchtete, das Kartellamt würde als „Preiskontrolleur“ zu einem Handlanger des Wirtschaftsministeriums werden und überbordenden Einfluss auch auf andere Wirtschaftssektoren nehmen können, was zur Untergrabung der marktwirtschaftlichen Ordnung geführt hätte (FAZ, 1979).

Wie Ökonomen damals feststellten, sollte nicht über die Angemessenheit der Erträge befunden werden: „Die Rolle eines Preiskommissars passt überhaupt nicht in das ordnungspolitische Leitbild eines marktwirtschaftlichen Systems.“ (Die Zeit, 1980). Konzerngewinne waren auch in den 1970er und 1980er Jahren in Zeiten von Stagflation unpopulär, vor allem wenn es sich um wichtige Verbrauchsgüter handelte. Einen staatlichen Eingriff bei Preis- oder Gewinnsteuerung wollte man jedoch aus marktwirtschaftlicher Perspektive nicht riskieren, denn staatliche Eingriffe lähmten notwendige Investitionen und den Wettbewerb. Die Regierungen aus SPD und FDP zeigten sich damals zurückhaltend mit dirigistischen Maßnahmen, um das System der sozialen Marktwirtschaft nicht zu gefährden, was sich langfristig auszahlte. Die Ursache der hohen Spritpreise waren externe Schocks, genauso wie heute. Die Regierung ging daher an die Ursachen des Problems ran – und mutete Bürgern Einschränkung (inklusive Fahrverbot und Geschwindigkeitsbegrenzung) zu.

Literatur

Aral, Preisbildung und Struktur, 2022, [Link](#).

Die Welt, 1974: Shell und Esso nehmen Preiserhöhung zurück 22.04.74.

Die Welt, 1979: Bonn will beim Heizkostenzuschuss nichts überstürzen, 27.07.79

Die Zeit, 1980: Mit gläsernen Taschen, 29.02.80.

FAZ, 1979: Das Kartellamt und die Benzinpreise, 23.08.

Handelsblatt, 12.11.1973.

Handelsblatt, 1974: Ölgewinne sollen nur in den USA entstehen, 29.01.74.

IG-Chemie, 1973: Gewerkschaftspost, 01.12.73.

Statistisches Bundesamt, 2022: Pressemitteilung Nr. 171 vom 20. April 2022.

Welt der Arbeit, 1973: Im Hause Friderichs tanzten die Puppen, 30.11.73.